

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Opciones emergentes para hallar soluciones duraderas en Darfur

Zurab Elzarov

Los desplazados internos en Darfur siguen enfrentándose a dificultades para encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento. Los últimos acontecimientos pueden dar nuevas esperanzas para algunos, pero los retos siguen siendo complejos.

El conflicto de Darfur, que estalló en 2003, dio lugar a la violación generalizada de los derechos humanos y provocó el desplazamiento de un gran número de personas en toda la región. El conflicto ha destruido infraestructuras, debilitado la cohesión social y la estabilidad de la comunidad, y perjudicado gravemente al empleo y la seguridad de los medios de vida. A medida que se erosionaba la confianza, también disminuyó la inversión en el tan necesario desarrollo de la región. Según el documento Humanitarian Needs Overview de 2018 sobre la perspectiva general de las necesidades humanitarias en Sudán¹, alrededor de 1,6 millones de personas desplazadas internas que se encuentran en Darfur constan como residentes en campamentos. Las Naciones Unidas y sus socios estiman que otras 500 000 personas desplazadas viven en asentamientos y comunidades de acogida.

Se observaron ciertos avances políticos con la firma del Documento de Doha para la Paz en Darfur (DDPD, por sus siglas en inglés)² en mayo de 2011 entre el Gobierno de Sudán y algunos de los grupos armados de la oposición. Sin embargo, los progresos relativos al retorno y a otras soluciones duraderas a lo largo y ancho de Darfur siguen siendo limitados, dadas las constantes hostilidades y la falta de seguridad. El resultante desplazamiento prolongado de un gran número de desplazados internos supone un reto constante para satisfacer las necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado; así como ejerce una considerable presión sobre la infraestructura urbana. Es necesario explorar cada vez más acerca de soluciones duraderas para los desplazamientos que se basen en los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y que se centren en mejorar la capacidad de las comunidades para ser autosuficientes, en respaldar las oportunidades laborales en las zonas de retorno voluntario y abordar la cuestión de la carga sobre la capacidad de absorción de las zonas urbanas o rurales.

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primera de desarrollar e implementar una estrategia basada en soluciones duraderas. En diciembre de 2015, el

vicepresidente de Sudán, Hassabo Abdelrahman, anunció la determinación del gobierno de poner fin al desplazamiento en Darfur antes de 2017, y sugirió que los desplazados internos tendrían que elegir entre dos opciones: regresar a sus lugares de origen o establecerse en la zona en la que están desplazados, y que los campos de desplazados internos se convertirían en zonas residenciales. Otros políticos de alto nivel emitieron comunicados similares, como el presidente Omar al-Bashir en noviembre de 2017. En agosto de 2016, hay informes de que la Comisión de Ayuda Humanitaria (como parte del Ministerio de Asuntos Humanitarios del Gobierno) distribuyó una encuesta entre los desplazados en la que se les ofrecía una tercera opción, el reasentamiento en un tercer lugar³.

Los desplazados internos de todo Darfur manifestaron su rechazo a los planes del gobierno de cerrar los campamentos so pretexto de que un retorno voluntario a sus lugares de origen no sería posible en ausencia de un acuerdo integral de paz que les ofreciera seguridad, estabilidad, justicia y acceso a los servicios básicos, así como una indemnización y derechos de propiedad sobre las tierras. Los desplazados internos sostienen que no se dan las condiciones para empezar una nueva vida en sus lugares de origen o para establecerse en otras zonas de forma sostenible. Además, muchos de los desplazados internos se han acostumbrado ahora a vivir en un entorno urbano y esperarían un nivel de servicios similar en su lugar de origen.

Es importante entender en este contexto que trabajar hacia unas soluciones duraderas significa ir disminuyendo gradualmente las necesidades y vulnerabilidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento a la vez que se refuerzan sus capacidades, aptitudes y resiliencia. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) identifica tres opciones para alcanzar esta meta basadas en los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y no discriminación: 1) el retorno de

las personas desplazadas a su lugar de origen o residencia habitual; 2) la integración local en las zonas donde las personas desplazadas han buscado refugio; y 3) el asentamiento en otro lugar del país⁴. Sin embargo, el simple retorno, la integración local o el asentamiento de los desplazados internos en otras partes del país no son necesariamente soluciones duraderas. Las opciones deben ser factibles, viables y duraderas.

El papel de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID, por sus siglas en inglés) y de la comunidad humanitaria en primera instancia consistirá más bien en dar apoyo a los desplazados internos para que tomen una decisión voluntaria e informada acerca de su futuro. Sin embargo, las personas desplazadas no pueden tomar una decisión voluntaria e informada a menos que entiendan exactamente cuáles son las condiciones sobre el terreno y que comprendan lo que implica cada opción. Del mismo modo, la UNAMID y las organizaciones humanitarias no pueden llevar a cabo una planificación ni prestar ayuda de forma efectiva para los desplazados internos si no entienden mínimamente sus propósitos. Obtener más información sobre los propósitos de las personas desplazadas es, por tanto, un primer paso clave para prestar una ayuda eficaz de cara a ofrecer soluciones duraderas.

Opción 1: El retorno

Según el Humanitarian Needs Overview, unos 386 000 retornados han regresado voluntariamente a sus lugares de origen en todo Sudán, incluido Darfur. Estos retornos han consistido en una mezcla de traslados permanentes y estacionales, y algunas personas han regresado temporalmente a sus lugares de origen para ganarse la vida.

Sin embargo, la experiencia de los que han regresado permanentemente por el momento pone en tela de juicio la sostenibilidad general de los retornos. Muchas personas han declarado que se enfrentan a importantes retos para reconstruir sus vidas, tales como la falta de unos servicios básicos adecuados y de oportunidades laborales. Además, para algunas personas, las disputas por la propiedad de la tierra han sido una cuestión crítica; en algunas zonas de retorno, otras personas han ocupado sus tierras desde que se produjeron los desplazamientos originales.

Opción 2: La integración local

La mayoría de las personas desplazadas han residido en campamentos periurbanos o urbanos,

o en entornos similares desde que estallara el conflicto, y gran parte de ellas (especialmente los jóvenes) se han ido acostumbrando cada vez más a las urbes. En los últimos años se ha producido una integración local pese a la falta de apoyo externo directo. Aunque siguen recibiendo ayuda humanitaria, estas personas también participan del mercado laboral local, comercian en los mercados locales y tienen acceso a servicios básicos como la educación o la atención sanitaria para ellas o para sus hijos, y hacen uso de otras infraestructuras comunitarias, como los tribunales. Esto ha llevado a las autoridades locales de diversos lugares a incluir a las poblaciones desplazadas en su planificación urbana, como es el caso de Nyala, en Darfur del Sur.

A pesar de que la política se centra en el retorno, la integración local es la realidad para muchas personas desplazadas, y las evidencias indican que las familias seguirán integrándose más en las comunidades locales a medida que aspiran a los medios de vida de los entornos urbanos y a tener más próximos los servicios básicos en comparación con sus lugares de origen. Dicho esto, es probable que haya cierta fluidez entre los retornos y la integración local; puede que las familias decidan buscar ambas medidas al mismo tiempo. Una mejor información y un perfil actualizado de los campamentos de desplazados internos y sus residentes ayudarán a prever las futuras tendencias y a fundamentar los programas.

Opción 3: El reasentamiento

Se han registrado menos casos de reasentamiento en Darfur que de retornos o de integración local. La única iniciativa importante de reasentamiento, hasta el momento, ha tenido lugar en Sakaly, en Darfur del Sur, donde el Ministerio estatal de Planificación Urbana y el Comisionado de Nyala Sur tenían previsto asignar parcelas de tierra a los desplazados internos de Sakaly que actualmente viven en los suburbios de la localidad de Nyala. También han asignado tierras a 1614 familias del campamento de desplazados internos de Al Serif y las han integrado en la comunidad de Nyala. Otros 1800 desplazados internos del mismo campamento recibirán parcelas de terreno. En la práctica, es probable que una parte de estos casos —que a primera vista parecen ser iniciativas de retorno o de integración local— impliquen alguna forma de reasentamiento. Debido a las cuestiones relativas a la tierra mencionadas anteriormente, algunos retornados han migrado a las inmediaciones

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

del lugar donde residían, pero no a la vivienda o aldea original. Mientras tanto, las personas desplazadas que han buscado la integración local a menudo se trasladan fuera de los campamentos a otras zonas urbanas circundantes.

El gobierno y algunos donantes bilaterales han construido casas para los retornados en lo que ellos llaman “aldeas de retorno modelo”, principalmente a través de compromisos financieros puntuales. Por ejemplo, se han establecido aldeas de este tipo en Fasha Beliel y Baba Beliel en Darfur del Sur, financiadas por Kuwait y Qatar; en Karti y Aru en Darfur Central, financiadas por Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos; y en Habila Kanari y Borta en Darfur Occidental, financiadas por la Liga de los Estados Árabes y Arabia Saudí. Sin embargo, la experiencia de dichos proyectos ha planteado interrogantes en torno a su sostenibilidad, en particular en lo que respecta a la propiedad de la tierra y a la continuación de las inversiones y el mantenimiento. Está atrayendo la atención el concepto alternativo de “centros de servicios”, consistente en la construcción de instalaciones o servicios públicos comunes cerca de diversas comunidades de retorno, proporcionando acceso a servicios básicos en las proximidades del lugar donde residen los retornados, beneficiándose así de las economías de escala.

El camino a seguir

De acuerdo con el Marco Estratégico Integrado para 2017–2019, la UNAMID y los equipos de las Naciones Unidas en el país acordaron que la planificación de soluciones duraderas para las personas desplazadas debía llevarse a cabo mediante un enfoque por zonas. Al principio, el trabajo conjunto se centró en tres zonas piloto: Abu Shouk y Al Salam en Darfur del Norte, como modelo de soluciones duraderas para los desplazados internos en las zonas urbanas, y Um Dukhun en Darfur Central, que se enfoca en desplazados internos y refugiados retornados en un contexto rural. La UNAMID y el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas del equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país ayudaron a elaborar instrumentos para monitorizar soluciones duraderas, incluidos los aspectos de género y de derechos humanos, y la sostenibilidad de la (re)integración de las poblaciones desplazadas. No obstante, pese a los esfuerzos de la UNAMID y del equipo de las Naciones Unidas en el país en colaboración con las instituciones nacionales pertinentes, el Gobierno de Sudán es el principal responsable

de abordar los desplazamientos internos mediante la protección y la asistencia a los desplazados internos y la creación de unas condiciones favorables para lograr soluciones seguras, duraderas y voluntarias en Darfur.

El Plan de Respuesta Humanitaria de 2019 para Sudán⁵ establece que alrededor de 1,86 millones de personas del país, incluida Darfur, seguirán viviendo en una situación de desplazamiento interno prolongado o acabarán siendo desplazadas de nuevo. Como en los últimos años, se espera que continúen los retornos y la integración local de las personas desplazadas. Mientras tanto, en agosto de 2019, altos funcionarios de la ONU y de la Unión Africana aseguraron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la instalación del nuevo gobierno de transición de Sudán representaba una oportunidad para restablecer la estabilidad a largo plazo en Darfur⁶. En ese sentido, la resolución de los desplazamientos internos (y la prevención de futuros desplazamientos) está intrínsecamente ligada a la consecución de una paz y una estabilidad duraderas. Por un lado, los problemas de desplazamiento no resueltos pueden causar inestabilidad y, por ende, amenazar los esfuerzos de construcción depaz. Por otro lado, no se pueden alcanzar soluciones duraderas para los desplazados internos, especialmente retornos, mientras haya una falta de seguridad y no se restablezca la propiedad y no se den las condiciones para unas soluciones sostenibles⁷. Por consiguiente, las nuevas autoridades sudanesas tendrán una tarea difícil y compleja, ya que para aumentar sustancialmente el apoyo a las soluciones duraderas en Darfur será necesario ampliar los servicios básicos, mejorar la seguridad y el Estado de derecho en las zonas de retorno, permitir un acceso sostenido a las personas afectadas y abordar las causas profundas del conflicto.

Zurab Elzarov zelzarov@yahoo.com

Jefe del Centro de Operaciones Conjuntas, UNAMID
<https://unamid.unmissions.org>

Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no representan necesariamente las de la UNAMID.

1. bit.ly/Sudan-HumanitarianNeeds2018

2. bit.ly/DPDD-en

3. Los resultados de esta encuesta no se han compartido con la UNAMID ni con el equipo de las Naciones Unidas en el país (UNCT, por sus siglas en inglés).

4. www.unhcr.org/50f94cd49.pdf

5. bit.ly/Sudan-HumResp-2019

6. www.un.org/press/en/2019/sc13929.doc.htm

7. <https://brook.gs/2ktYPwZ>